CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.862/2/V
du 26 août 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto'

Le 13 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit [(*)] jusqu'au 27 août 2015, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 26 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 août 2015.

*

[(*)] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il résulte de l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations-Unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes. Cette disposition est entrée en vigueur « le lendemain du jour du renouvellement intégral du Parlement wallon qui suit l'adoption du présent décret » [1], c'est-à-dire le 26 mai 2014.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à son accomplissement.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme le fait apparaître le dossier, l'avant-projet tend à remédier à l'insuffisance de la transposition de plusieurs dispositions de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 'établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil' (ci-après la directive 2003/87/CE). Est particulièrement visée la transposition de dispositions insérées dans cette directive par la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 [2], qui a intégré les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

[1] Voir l'article 9 du décret du 11 avril 2014.

[2] Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre' (ci-après la directive 2008/101/CE).

Au vu de l'imbrication de leurs compétences respectives en la matière, l'État fédéral et les régions ont, le 2 septembre 2013, conclu un accord de coopération en vue de la transposition de la directive 2008/101/CE [3].

Un certain nombre de dispositions de cet accord ont elles-mêmes directement pour objet de transposer la directive 2008/101/CE.

D'autres mesures requises pour la transposition de celle-ci doivent être prises par les parties à l'accord, chacune pour ce qui la concerne. Pour la Région wallonne, ces mesures ont vocation à figurer dans le décret du 10 novembre 2004 'instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto' – lequel décret, comme l'indique son article 1er, tend notamment à transposer la directive 2003/87/CE – ou dans les dispositions qui visent à l'exécuter.

Les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former les articles 12/2/1, 12/2/2 et 12/2/3 du décret du 10 novembre 2004 entendent combler des lacunes qui, en réalité, trouvent essentiellement leur origine dans le fait que plusieurs dispositions de l'accord de coopération du 2 septembre 2013 – en l'occurrence, respectivement, l'article 7, § 1er, alinéa 6, l'article 10, § 2, alinéa 1er, et l'article 18, § 2 – n'assurent pas pleinement la transposition de la directive 2003/87/CE, modifiée par la directive 2008/101/CE.

D'un point de vue strictement formel, rien n'empêche la Région wallonne de compléter l'accord de coopération par les dispositions précitées en projet.

Toutefois, il serait plus logique que les lacunes en question soient comblées par une modification de l'accord de coopération lui-même. Une telle manière de procéder serait, en outre, plus en harmonie avec l'article 18, alinéa 1er, seconde phrase, de la directive 2003/87/CE, qui prévoit que, lorsque, dans un État membre, plusieurs autorités sont désignées comme étant les autorités compétentes pour l'application des règles prévues par la directive, « le travail desdites autorités [...] doit être coordonné ».

C'est sous cette réserve qu'est examiné l'avant-projet.

[3] La nécessité d'un tel accord a été relevée par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts n° 33/2011 du 2 mars 2011 et n° 76/2012 du 14 juin 2012.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Selon la disposition appelée à former l'article 6, § 3, alinéa 2, 5°, du décret du 10 novembre 2004, la commission d'avis sur recours comprend un représentant du ministre ayant le climat dans ses attributions. Or, « le climat » est une notion qui n'est pas utilisée par les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' qui fixent les compétences des Régions. En réalité, comme l'indique le commentaire des articles, les auteurs de l'avant-projet entendent assurer la présence, au sein de la commission d'avis sur recours, d'un représentant du ministre l'Énergie qui a dans ses attributions, matière dont les aspects régionaux sont, en vertu de l'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980, de la compétence des régions.

Ceci étant, plus fondamentalement, il importe de rappeler qu'il n'appartient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation du fonctionnement du Gouvernement, et qu'un décret n'a donc pas à déterminer quels sont les membres de celui-ci qui ont le pouvoir d'être représentés dans un organe tel que la commission d'avis sur recours prévue par l'article 6, § 3, du décret du 10 novembre 2004 [4].

En vue de rencontrer l'objectif poursuivi, le 2° sera remplacé par une disposition remplaçant l'article 6, § 3, alinéa 2, 3° et 4°, du décret par un 3° rédigé comme suit :

« 3° trois représentants du Gouvernement ».

L'avant-projet sera revu en conséquence.

[4] Il est vrai qu'en l'état, cette disposition prévoit déjà que la commission d'avis sur recours est composée de représentants des ministres ayant respectivement l'environnement et l'économie dans leurs attributions. En sa version soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, l'avant-projet qui a conduit à l'adoption du décret du 10 novembre 2004 contenait déjà des dispositions en ce sens. Il importe toutefois de noter que cet avis s'est limité à constater les importantes objections que soulevait l'avant-projet au regard du droit européen et de ses rapports avec le décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', en manière telle qu'il n'a pas examiné plus avant les autres questions soulevées par l'avant- projet – notamment les questions liées à la composition de la commission d'avis sur recours (avis 37.039/4, donné le 17 mai 2004, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2004, n° 7/1, pp. 27 et s.).

Articles 3 et 4

Dans chacune des dispositions en projet, il conviendrait de déterminer les modalités de la publication des quotas qu'impose le texte.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY